



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(85)280
Novembre 1985
Or. fr.

DIFFUSION GENERALE

L'UN DES CHEMINS DE LA COORDINATION :

**LE RESEAU POUR LA PREVENTION DES
CRISES ALIMENTAIRES DANS LES PAYS DU SAHEL**

(Note du Secrétariat du Club du Sahel)

PLAN
-----**INTRODUCTION**

- I. Origines de la réflexion sur l'aide alimentaire dans le Sahel
- II. Premières réponses à la crise alimentaire de 1984/85
 - . Réunion de Paris, décembre 1984
 - . Conseil des Ministres de Nouakchott, janvier 1985
 - . Réunion d'experts - Paris, mai 1985
- III. Poursuite de la concertation : Réunion du Réseau d'octobre 1985
 - . La situation actuelle des récoltes et des stocks
 - . Bilans et perspectives : Prévision, logistique, opérations triangulaires, aide alimentaire et développement

CONCLUSION

N.B. : tous les documents cités dans le texte sont disponibles au Secrétariat du Club du Sahel

INTRODUCTION

En 1984, les pays sahéliens ont subi une grave sécheresse. La production céréalière des pays Membres du CILSS n'a atteint qu'environ 4 millions de tonnes, soit 23 % de moins que la moyenne des trois années précédentes (1). Les conséquences de la sécheresse se sont ajoutées aux difficultés économiques et financières structurelles de la région.

La Communauté Internationale s'est mobilisée pour combler le déficit alimentaire des pays sahéliens. L'aide en céréales s'est élevée à plus de 1 200 000 tonnes, soit 50 % de plus que les importations commerciales (environ 800 000 tonnes) (1). Les importations de céréales ont donc dépassé 2 millions de tonnes, c'est-à-dire la moitié de la récolte régionale.

Dès octobre 1984, les agences de coopération et les pays du CILSS avaient perçu les problèmes qui se poseraient pour livrer en temps utile des quantités importantes d'aide alimentaire. Certains avaient également prévu les difficultés qui pourraient surgir au cas où la campagne agricole de 1985 serait bonne dans le Sahel (stocks saturés, chute des prix, difficultés d'écoulement de la récolte dans les pays excédentaires).

En décembre 1984, des mesures importantes ont été mises en oeuvre pour accélérer les opérations de livraisons d'aide alimentaire. Dans la plupart des cas, les pires souffrances ont été évitées mais la Communauté Internationale a réagi trop tardivement et sans doute trop massivement.

En janvier 1985, les Ministres du CILSS, réunis à Nouakchott, ont demandé la mise en place d'un "Plan de prévision et de gestion des crises alimentaires dans les Pays du Sahel". Les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont ensuite réuni des experts des agences de coopération pour examiner par quels moyens il serait possible de mieux répondre aux besoins de pays dont la production alimentaire est très irrégulière.

S'adapter aux besoins, coordonner les efforts, répondre à des situations changeantes, prévenir les crises, sans oublier que la sécurité alimentaire dans le Sahel repose sur l'accroissement de la production agricole et des échanges régionaux en Afrique de l'Ouest, la tâche est complexe, mais les événements que viennent de traverser le Sahel et les agences de coopération montrent qu'elle est indispensable et urgente.

Faire progresser les actions déjà entreprises dans ces directions, éviter la dispersion des initiatives, tel est l'objectif du CILSS et du Club du Sahel en renforçant le Réseau au sein duquel toutes les bonnes volontés sont appelées à s'organiser.

(1) Source FAO. "Preliminary assessment of 1985 cereal production in Western Africa"

I. Origines de la réflexion sur l'aide alimentaire dans le Sahel

Compte tenu des volumes croissants mis en jeu au cours de la décennie 1970-1980, l'aide alimentaire est progressivement devenue une composante indissociable de toute politique céréalière dans le Sahel. C'est pourquoi les réflexions entreprises dans ces domaines, sous l'égide des Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel, notamment lors du Colloque de Nouakchott en 1979 (1), et de la réunion de Dakar en 1982 (2), ont conduit donateurs et Sahéliens aux conclusions suivantes :

- l'aide alimentaire au Sahel a une influence négative sur l'évolution des habitudes de consommation,
- elle concurrence la production locale,
- elle ne peut, à elle seule, assurer la sécurité alimentaire qui doit essentiellement reposer sur le développement de la production nationale et des échanges régionaux et sur la mise en oeuvre d'une véritable politique agricole.

Dans le même cadre, donateurs et Sahéliens formulaient, dès 1982, la stratégie à suivre :

- limitation, dans la mesure du possible, des distributions gratuites,
- vente de l'aide alimentaire à un prix proche des coûts locaux de production et en volume inférieur à la demande locale,
- affectation du produit de ces ventes à un fonds de contrepartie pour le soutien de la production agricole,
- achat de l'aide alimentaire en priorité sur les marchés locaux ou régionaux,
- amélioration de la prévision et de l'évaluation des besoins et intégration de l'aide alimentaire dans des stratégies nationales et régionales, conditions indispensables à une utilisation plus rationnelle de l'aide alimentaire.

(1) Actes du Colloque de Nouakchott, disponible en anglais au Secrétariat du Club du Sahel

(2) Compte rendu et rapport final disponibles au Secrétariat du Club du Sahel

II. Premières réponses à la crise alimentaire de 1984/85

Après la sécheresse de 1984, face à l'aggravation de la situation, le CILSS et le Club du Sahel ont été priés d'étendre leur réflexion aux aspects opérationnels de la fourniture d'aide alimentaire. Faut de système de prévision fiable, la Communauté Internationale a été alertée tardivement du développement d'une véritable crise alimentaire. Agences de coopération et pays du CILSS se sont alors réunis à Paris en décembre 1984 et ils ont fait les recommandations suivantes (1) :

- . l'évaluation des besoins doit devenir de plus en plus précise, être faite à temps et mieux ventilée par région,
- . les procédures de programmation de l'aide alimentaire doivent être accélérées,
- . des mesures immédiates doivent être prises pour résoudre les problèmes logistiques, notamment le transport terrestre vers les pays enclavés,
- . des efforts considérables sont à faire dans le domaine des actions triangulaires,
- . la coordination opérationnelle de l'aide alimentaire exige essentiellement une meilleure organisation au niveau de chaque pays sahélien.

En janvier 1985, le Conseil des Ministres du CILSS, réuni à Nouakchott, a demandé au Secrétariat du CILSS de mettre en place un "Plan de prévision et de gestion des crises alimentaires dans les pays du Sahel". En mai 1985, un Conseil des Ministres extraordinaire a revu le mandat du CILSS qui, désormais, "doit contribuer à la coordination des aides d'urgence afin de promouvoir leur utilisation pour le développement".

C'est dans le cadre de ce nouveau mandat et pour répondre à la décision des Ministres de janvier 1985 que les deux Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont réuni quelques experts des agences de coopération à Paris, en mai 1985, pour leur demander leurs conseils (1).

Pour faciliter la coordination, les experts ont recommandé de renforcer le Réseau de tous les acteurs concernés par la prévention des crises alimentaires dans le Sahel, tout en lui conservant un caractère souple et informel.

Les objectifs suivants ont été assignés au Réseau :

- . prendre à temps les mesures nécessaires pour qu'un volume d'aide alimentaire mieux adapté aux besoins arrive dans les délais voulus,
- . minimiser les coûts de fourniture de l'aide alimentaire,
- . éviter que cette aide ait des effets néfastes ; faire en sorte qu'elle soutienne le développement et donc qu'elle disparaisse.

(1) Compte rendu disponible au Secrétariat du Club du Sahel

Les experts ont conseillé que le Réseau facilite la circulation de l'information, notamment grâce à des concertations sur des points précis.

Ils ont conseillé aux Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel de préparer, en liaison avec tous les membres du Réseau, une réunion au mois d'octobre. Ils ont défini l'ordre du jour d'une telle réunion et réparti la préparation des documents à établir pour la discussion :

- . prévision des récoltes de 1985, excédents, déficits (FAO et CILSS),
- . bilan des opérations logistiques (PAM),
- . bilan des opérations triangulaires (Coopération française),
- . bilan sur les fonds de contrepartie (Club du Sahel),
- . réflexion sur l'aide alimentaire et le développement (PAM).

Il a été convenu que ces travaux seraient soumis à la réunion du Réseau les 23 et 24 octobre 1985.

III. Poursuite de la concertation : la réunion du Réseau d'octobre 1985

A l'initiative des Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel, les participants du Réseau pour la prévention des crises alimentaires dans le Sahel se sont réunis au siège de l'OCDE, à Paris, les 23 et 24 octobre 1985. Toutes les agences participant à l'aide alimentaire au Sahel étaient représentées (1).

1/ Situation des récoltes et des stocks

Le Réseau a d'abord fait un bilan provisoire des récoltes et a constaté que les excédents de 1985 posent un problème difficile aux pays sahéliens. En 1985, leur récolte a été abondante. Les estimations provisoires des missions d'évaluation organisées par le CILSS et la FAO l'ont chiffrée à environ 6.3 millions de tonnes, c'est-à-dire 10 % de plus qu'en 1981, meilleure année agricole depuis le début de la décennie.

Par suite de la conjonction entre l'abondance des récoltes et les arrivées tardives d'aide alimentaire, les capacités de stockage -largement pourvues d'aide alimentaire- ne peuvent accueillir les excédents de récoltes nationales. En octobre 1985, les prix des céréales locales sur les marchés sahéliens étaient déjà très bas.

L'effondrement des prix au producteur risque d'entraîner la diminution des emblavements dans le Sahel l'année prochaine, comme cela s'est déjà produit au Togo cette année par suite des difficultés d'écouler la production de 1984. Si la diminution des surfaces emblavées devait se conjuguer avec une année de sécheresse en 1986, la situation du Sahel serait alors catastrophique.

(1) Conclusions disponibles au Secrétariat du Club du Sahel

A partir de ces observations, les participants ont recommandé :

- . qu'une priorité de l'action des agences de coopération en 1985 et 1986 soit de soutenir la production locale et les échanges nationaux et régionaux (Sahel et pays côtiers) afin de ne pas compromettre l'agriculture de ces régions et d'éviter toute nouvelle importation d'aide alimentaire en mil, maïs et sorgho,
- . de recueillir dans les plus brefs délais les informations qui permettraient de faire un bilan provisoire des ressources alimentaires et de leurs emplois possibles,
- . d'étudier toutes les propositions concrètes sur les emplois que l'on pourrait donner aux excédents de stocks. Il conviendrait sans doute d'envisager des dérogations aux réglementations existantes pour faciliter certains emplois, tels que la transformation en aliments pour le bétail.

Les participants se sont répartis la réalisation de ces tâches. Ils ont demandé aux Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel de diffuser dans le Réseau l'ensemble des informations rassemblées. Ils ont enfin évoqué la possibilité qu'une réunion technique discute avant la fin de 1985 des mesures à prendre pour résoudre les problèmes de stockage.

2/ Bilans et perspectives

a) Prévisions.

Les participants ont tiré les leçons de l'expérience acquise, notamment lors de la crise de 1984 :

- . les systèmes d'alerte précoce pour les pays du Sahel ont mal fonctionné jusqu'à présent. L'absence d'un système de prévision fiable est à l'origine des retards importants de programmation et de distribution de l'aide alimentaire, d'un accroissement des coûts de transport et des dépassements du volume d'aide fournie par rapport aux besoins réels. Cette carence est également, par voie de conséquence, à l'origine des difficultés d'écoulement et de stockage en 1985/86.
- . Les prévisions météorologiques s'améliorent mais les prévisions agronomiques restent très en deçà des besoins. Dans ce domaine, le programme AGRHYMET n'a pas encore joué le rôle que l'on attendait.
- . La connaissance des besoins alimentaires "structurels" repose sur des hypothèses de calcul (production, population, consommation par type de population, stocks nationaux et villageois, importations) encore trop approximatives.
- . Un suivi "conjuncturel" correct de la situation requiert des informations telles que des cartes des zones excédentaires et déficitaires, des indicateurs de variation des échanges, des revenus, de l'état nutritionnel et sanitaire des populations. La plupart de ces indicateurs ne sont pas disponibles.

A la lumière de ces constatations, les participants ont ensuite souligné :

- que l'amélioration du système d'alerte précoce est une priorité ;
- que le dispositif de prévision et de suivi de la production céréalière et de l'élevage, installé progressivement par le CILSS dans ses Etats membres (programme AGRHYMET, projet Diagnostic Permanent, Cellule de Sécurité alimentaire) est indispensable et doit être soutenu. Il a été recommandé au CILSS d'accroître sa coopération avec la CEAO en raison de l'interdépendance agricole et alimentaire entre leurs Etats membres.

Un groupe restreint (CILSS, Etats-Unis, FAO, France) a détaillé ces recommandations en suggérant :

- de mieux définir les besoins des Sahéliens et des donateurs, en matière de prévision et d'alerte précoce ;
- d'avoir une meilleure connaissance du système d'alerte précoce. Quels en sont les objectifs, les indicateurs, les acteurs ?
- d'établir un échange d'informations permanent au sein du Réseau étant donné la multiplicité des initiatives prises dans le domaine des prévisions et de l'alerte précoce ;
- de calculer les coûts et de définir des priorités en fonction des besoins du Sahel, notamment pour les technologies de pointe.

b) Problèmes logistiques.

Le bilan présenté par le représentant du PAM a souligné qu'en 1985 les aides alimentaires pour le Sahel ont été livrées trop tard. Cela n'a pas permis d'étaler les arrivages ; des quantités importantes sont arrivées au début de la saison des pluies, ce qui a compliqué les livraisons.

C'est pourquoi des mesures exceptionnelles ont été prises par la Communauté Internationale : les Etats africains ont facilité les procédures administratives sur les transports et ont agi sur les tarifs ; les agences de coopération ont demandé à la "Task Force" du PAM de coordonner les travaux de déblocage des points stratégiques de transit fluvial et routier et de remise en état des réseaux ferroviaires.

Grâce à la solidarité de tous les opérateurs, plus d'un million de tonnes d'aide alimentaire ont été acheminées aux pays Membres du CILSS, à un coût élevé.

Un Groupe de Travail s'est réuni pour discuter les leçons à tirer de la crise du Sahel en 1984. Il a fait les propositions suivantes :

- 1- Examiner les mesures à prendre pour maintenir en état de marche un réseau minimum de crise. Dans ce but :
 - a/ faire un bilan des efforts faits en 1984/85, des problèmes rencontrés, des mesures prises pour les résoudre et des difficultés non encore résolues ;

b/ identifier les progrès à réaliser pour atteindre l'objectif du bon fonctionnement d'un réseau minimum.

2- Examiner les mesures à prendre pour améliorer l'infrastructure de transports dans le Sahel tant pour la gestion des crises que pour les besoins du développement.

Le Secrétariat du Club du Sahel a été prié de rassembler le maximum d'informations sur les aspects de logistique de transport dans le Sahel.

c) Opérations triangulaires.

Le représentant du Ministère de la Coopération de la France a montré, dans son rapport, que les achats de céréales financés par l'aide extérieure, au titre de l'aide alimentaire, en Afrique de l'Ouest, ont représenté environ 10 % du montant total de cette aide.

De nombreux participants ont déclaré que les aides dites "triangulaires" sont préférables aux aides alimentaires classiques. Bien qu'elles ne constituent pas une panacée, ces aides peuvent utilement servir d'appuis pour l'organisation dynamique des marchés locaux et régionaux en Afrique.

Compte tenu de la situation actuelle d'excédents dans certaines zones, tant au Sahel qu'en Afrique de l'Ouest, certains participants ont observé qu'il fallait utiliser en priorité les excédents locaux pour combler les déficits nationaux et régionaux. Par exemple, les excédents du Sénégal pourraient, en 1986, approvisionner la Mauritanie.

Enfin, la réunion a prié la France de suivre le déroulement des opérations triangulaires et d'en tirer les enseignements au bénéfice du Réseau, en liaison avec les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel.

d) Aide alimentaire et développement.

La réunion a entendu le rappel des travaux faits sur l'aide alimentaire dans le cadre du CILSS et du Club du Sahel depuis le Colloque de Nouakchott et la réunion de Dakar. Il a été souligné que les recommandations de ces réunions gardent leur valeur. L'objectif à atteindre dans le Sahel est l'autosuffisance alimentaire régionale. Les règles d'utilisation de l'aide alimentaire doivent être telles qu'elles ne nuisent pas à cet objectif.

Si l'aide alimentaire doit servir le développement, il convient que :

- les donateurs fassent preuve d'imagination et de discernement dans leur politique, sachent la remettre en cause et, le cas échéant, la freiner en fonction de l'expérience acquise, des situations et des circonstances de chaque pays ;

- les partenaires (donneurs et bénéficiaires) travaillent ensemble pour mieux utiliser l'aide, connaissent les faiblesses respectives de leurs politiques et de leurs réglementations et acceptent d'assortir l'aide alimentaire de conditions rigoureuses ;
- les pays sahéliens fassent des plans annuels en prévoyant l'utilisation de l'aide alimentaire (volume des besoins pour les projets du type "food for work", pour les populations vulnérables, les stocks, les ventes, etc...) en coordination avec les agences de coopération.

La réunion a pris connaissance d'une analyse détaillée des fonds de contrepartie dans le Sahel et de leur utilisation. Certains participants ont insisté pour que les fonds de contrepartie soient utilisés, en priorité, pour les achats locaux de céréales, le développement de la production alimentaire dans le Sahel étant subordonné à la garantie d'achat au producteur, ce qui suppose une véritable politique agricole nationale et régionale en Afrique de l'Ouest.

CONCLUSION

A la fin de 1985, le Sahel se trouve dans une situation très instructive. Après une grave pénurie, c'est une crise, due aux excédents, qui menace. Et nul ne sait ce que sera la récolte de 1986.

Crise de pénurie et crise d'"abondance" mettent en lumière le même problème, la faiblesse des politiques alimentaires dans les pays du Sahel, qui inclut une faible maîtrise de l'aide alimentaire.

Ces deux aspects d'une même crise ont trouvé les Gouvernements sahéliens et les agences de coopération partiellement démunis. Il y a donc encore beaucoup à faire pour prévenir les crises alimentaires, et d'abord tirer les leçons des récentes expériences.

L'amélioration des systèmes de transport et de stockage et les progrès dans la fiabilité des prévisions, sont tout aussi indispensables à l'organisation de secours aux populations démunies qu'au développement de la production agricole et des échanges.

En cas d'urgence, des plans d'interventions devraient être disponibles, prévoyant notamment comment acheminer rapidement les aides alimentaires et comment les employer, de manière à concilier autant que possible secours et développement.

La disparition de l'aide alimentaire passe par son utilisation pour le développement des marchés régionaux. Les bilans présentés au Réseau en octobre 1985 montrent que cela est possible, notamment en mettant l'accent sur les achats d'aide alimentaire dans la région et sur une utilisation plus performante des fonds de contrepartie.

Enfin, aucun de ces progrès ne semble possible hors du cadre d'une politique alimentaire maîtrisée, au service de laquelle les aides extérieures coordonnent leur action.

Pour mesurer les progrès accomplis, le "Réseau" est convenu de se retrouver l'année prochaine. Il a prié les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel de prendre les mesures nécessaires pour suivre la situation dans le Sahel en 1986. Les participants ont exprimé leur attente dans les domaines suivants :

- la collecte rapide des informations relatives aux stocks de céréales et aux mesures qui pourraient être prises pour libérer des capacités de stockage. Si nécessaire, une concertation réunissant Sahéliens et donateurs sera organisée sur cette question.
- La poursuite, à court terme, des réflexions et des échanges d'informations dans le domaine des prévisions et de l'alerte précoce.
- Dans le domaine logistique, l'examen des mesures à prendre pour améliorer l'infrastructure de transports dans le Sahel, tant pour la gestion des crises que pour les besoins du développement.
- Le suivi du déroulement des opérations triangulaires en 1986.
- Le reconduction en septembre 1986 des missions CILSS/FAO de prévisions des récoltes afin que leurs résultats puissent être présentés au Réseau dès qu'ils seront disponibles.

